

労働委員会の実効確保措置勧告について

小西 國友

はじめに

- 一 制度の意義および沿革
- 二 措置勧告を発しうる要件
- 三 措置勧告の内容とその限界
おわりに

はじめに

(1) 労組法は、不当労働行為制度に関して、労働組合の不当労働行為を問題にすることなく使用者の不当労働行為のみを問題にしている。そして、使用者の不当労働行為制度として、不当労働行為禁止制度と不当労働行為救済制度の二つの制度を規定している。このうちの不当労働行為禁止制度に関しては、使用者の不当労働行為意思の原則的な必要性を前提しながら、使用者のいかなる行為が不当労働行為を構成するかという問題が主として検討せられ、今日ではこの問題はほぼ検討され尽した観がある。

しかし、実際には、この問題は必ずしも検討され尽したわけではなく、近時においてもなお未解決の新しい問題

が発生している。たとえば、使用者が、不当労働行為意思をもって、最高裁判例や下級審判例の理由の一部を取り上げてコピーし、それを従業員の見やすい場所に掲示するなどして、判例の承認する「自己決定の自由」を自己の意思により行使することを労働者に促す行為の不当労働行為性の問題である。あるいは、破産宣告を受けた破産会社の代表取締役の使用者性の問題である。

このうちの前者の事例としては、使用者がチェック・オフに関する平成五年のエッソ石油事件に関する最高裁判例の説示部分のうち、組合員である労働者が自己の自由意思により使用者にチェック・オフの廃止を申し出ることができる旨の部分のコピーし掲示して、労働組合の財政基盤を弱体化させようとする行為の事例がある。あるいは、後者の事例として、破産財団の資産が十分でないので、労働組合が破産会社の代表取締役に未払賃金の支払を求めて団体交渉を申し込む場合に、代表取締役が使用者とはいえないとして団交を拒否する行為の事例がある。

(2) このように、新たに検討されるべき問題がなお存在しているとはいえ、不当労働行為禁止制度の問題がかなりの程度において解決されていることは確かであるのに対して、不当労働行為救済制度に関する問題はなお未解決な問題がきわめて多いのである。これは、単に不当労働行為制度といえは不当労働行為禁止制度を意味することが多く、また、不当労働行為制度を正確に不当労働行為禁止制度と不当労働行為救済制度に区別する場合にも、不当労働行為禁止制度の方がより重要であると認識されてきたことによるものである。

むしろ、不当労働行為救済制度に関する問題の中にも、かなりの程度において解決されたものがある。たとえば、司法裁判所と労働委員会の双方に係わる問題である緊急命令の要件に関しては、裁判所は労働委員会の救済命令の履行を命ずべき必要性の有無のみならず救済命令の内容の当否をも判断しうることで議論が収斂しつつある。また、労働委員会の行政委員会としての裁量に係わる問題の一つである採用命令の可否に関しても、労働委員会は採用拒否を不当労働行為と判断する場合には使用者に労働者の採用を命令しうる、とする見解が有力になり

つつある。

これに対して、同じく労働委員会の行政委員会としての裁量に係わる問題として、使用者が労働者に時間外労働を命令しないことの不当労働行為性が認められる場合に、労働委員会は使用者に時間外労働をさせることを命令しうるか、という問題がある。そして、労働委員会が調査・審問の過程において使用者に対して行う実効確保措置勧告の問題もある。これらのうちの時間外労働を命令することの可否についての問題は未解決とはいえこれまでも繰り返し議論されてきた問題であるが、実効確保措置勧告の問題はその重要性にもかかわらずほとんど議論されることがなかった問題なのである。

一 制度の意義および沿革

(1) 実効確保措置勧告（措置勧告）は、労働委員会が不当労働行為救済申立事件に関する命令の言渡以前において調査および審問の実効性を確保するために申立人又は被申立人に対し行う勧告のことであり、一般的には「実効確保の措置勧告」と呼ばれているものである。また、実効確保措置勧告制度（措置勧告制度）はこのような措置勧告に関する公的制度のことであり、中労委が労組法に基づいて制定した労働委員会規則（労委規則）の三七条の二において規定されている制度のことである。

この措置勧告制度に関して、労委規則三七条の二は「委員会は、当事者から申立てがあつたとき、又は会長が必要があると認めるときは、公益委員会議の決定により、当事者に対し、審査中であっても、審査の実効を確保するため必要な措置をとることを勧告することができる」と規定している。ここにいう「公益委員会議」は労委規則が三条一項において規定する総会と並ぶ最も重要な会議の一つであり、労委規則が同条二項に規定しているものである。

(2) (イ) 措置勧告は労働委員会が不当労働行為救済申立事件に関連して行う勧告である。労働委員会に労働者又は労働組合から不当労働行為の救済申立がなされると一人又は複数の担当の公益委員が任命されるが、措置勧告は労働委員会自体が行うものであつて担当の公益委員が行うものではない。また、措置勧告は労使の参与委員が行うものでもない。しかし、担当の公益委員も正式の措置勧告に代り調査や審問の実効性を確保するために一定の措置を口頭又は文書で要請することが可能であり、このうちの口頭によるものは実務では「審査委員の口頭要望」と呼ばれることがある。⁽¹⁾

(ロ) 労働委員会は不当労働行為救済の申立人・被申立人の申請に基づいて又は職権で措置勧告を行う。⁽²⁾このように、措置勧告は当事者の申請によるのみならず労働委員会の職権によつても行いうるが、実際的には労働委員会が職権によつて措置勧告を行うことは稀であり、一般的にはそれは不当労働行為救済の申立人又は被申立人の申請に基づいて行われる。しかも、制度上は被申立人である使用者も措置勧告を申請しうるが、それはほとんどの場合に申立人である労働組合の申請に基づいて行われる。この申請は不当労働行為救済申立とは別個に実効確保措置勧告の申立としてなされる。

このことに関して、措置勧告は不当労働行為救済申立事件に関連して行われるところから、労働委員会が措置勧告を行うにせよ行わないにせよ、不当労働行為救済申立とは別個の事件が存在すると意識されないことが多い。これは、措置勧告の申立が、不当労働行為救済申立事件とは別個の事件として、不当労働行為救済申立事件の事件番号を付した上で日付と申立人を記載し、申立の趣旨と申立の理由を明記してなされるが、被申立人はとくに記載されないことが多いことによるものと考えられる。しかし、これは、措置勧告の申立人が記載されることによつて被申立人も当然に特定されることになるものと考えられることによるものである。

(ハ) 措置勧告は、本案である不当労働行為救済申立事件の命令の言渡以前において行われるものである。した

がつて、これは、一般的には、調査や審問の終結（終了ともいう）以前において申し立てられまた勧告されるものである。そして、この措置勧告の申立は本案の救済申立と同時にに行われることもあり、近時においてはこのような同時申立の事例が増加しつつある。その理由は、一方において、本案の不当労働行為救済申立事件の審理の長期化することが多く、他方において、措置勧告制度の存在が広く知られるようになったことによるものである。

これに対して、措置勧告の申立は審問の開始後に行われることもある。これは、審問が開始され証人尋問が行われるに及び事実関係が解明されつつあるにもかかわらず、本案の被申立人である使用者が一向に態度を改めることなく申立人組合に対して従前どおりの行為を繰り返すため、申立人組合が業を煮やして措置勧告を申し立てることによるものである。反対に、審問が開始された後にも本案の申立人組合が被申立人会社の社長の私宅付近においてビラの貼布や配布などの情宜活動を行うため、使用者が措置勧告を申し立てることもある。

さらに、勧告の申立は審問の終結後であつて命令の言渡前において行われることもありうる。救済命令にせよ棄却命令にせよ、労働委員会は審問終結後は相当期間内に速やかに命令を言い渡すことが必要であるが、事件の性質や事件の件数の多寡によっては命令言渡に時間を要することもある。このような場合に、本案の申立人組合は労働委員会に対して早期に命令を言い渡すべきことを要請することになるが、労委規則三七条の二が「審査中であつても」と表現し申立を審問終結前に限定していないので、審問終結後の措置勧告の申立も制度的に保障されていること⁽³⁾によるものである。

(3) (イ) 不当労働行為救済申立人が労組法七条一号により不利益取扱の救済を申し立てる場合に、措置勧告の「申立の趣旨」は本案である不当労働行為救済申立事件の「申立の趣旨」に対応したものになる。たとえば、本案がすでになされた労働者に対する配転命令の不当労働行為性を問題にするものである場合には、措置勧告の申立の趣旨は被申立人である使用者が審査の終結に至るまで配転命令の実施を留保することを勧告することを求めること

になる。

また、被申立人である使用者が配転命令に引き続き労働者に解雇の意思表示を行う惧れがある場合には、措置勧告の申立の内容は、配転命令の実施の留係とともに、被申立人使用者が申立人組合の組合員に対し審査終結に至るまで解雇の意思表示を行わない旨の勧告を求めることになる。これらの場合における措置勧告の申立は、調査・審問手続の結果として命令とりわけ救済命令が発せられても、命令の実効性を確保することが困難になることを回避する目的でなされるものである。⁽⁴⁾

(ロ) 救済申立人が労組法七条二号により団交拒否の救済を申し立てる場合に、措置勧告の申立の趣旨は、本案の不当労働行為救済申立事件の申立の趣旨に対応して、被申立人である使用者が申立人組合の救済対象組合員の配置転換や解雇に関して誠実に団体交渉しなければならない等のものになる。しかし、このような内容の措置勧告の申立は本案の不当労働行為救済申立のそれとほとんど同内容のものであり、かかる措置勧告の申立には問題があるとの指摘がしばしばなされる。そのために、労組法七条二号にかかる措置勧告の申立は、本案の救済申立にかかる団交拒否行為の一部を特定し具体性をもたせてその是正の勧告を求めることが多い。たとえば、本案の救済申立が賃上げと一時金の支払いに関するものである場合には一時金にかかる誠実な団体交渉の勧告であり、あるいは、交渉議事録（労働協約書ではない）に署名又は記名・押印することを拒否している場合にはかかる態度の是正の勧告などである。

ところで、労組法七条二号による不当労働行為救済申立事件に関しては、労働組合が措置勧告を申し立てるのみならず、不当労働行為救済申立事件における被申立人である使用者が措置勧告を申し立てることもある。これは労働組法七条一号の禁止する不利益取扱は多くの場合に使用者の一方的行為であるの⁽⁵⁾に対して、労組法七条二号の禁止にかかる団体交渉は労働組合その他の労働者団体と使用者・使用者団体の協同行為であるから、団体交渉が円滑に行われるためには使用者の誠実な対応のみならず労働組合の誠実な対応も必要なことがあるからである。そのため

に、使用者が「被申立人は、団体交渉の継続中に、申立人の施設に組合旗を掲示したりビラ・ポスター等を貼布しないことの勧告を求める」旨の措置勧告の申立をすることもある。⁽⁶⁾これらの措置勧告の申立は調査・審問の手續の実効性の確保を目的にするものである。

(イ) 労組法七条三号による救済申立の場合の措置勧告の申立の趣旨は、労組法七条二号による場合に類似して、本案の申立の趣旨と同内容ではなく本案の救済申立にかかる支配介入行為の一部を特定し具体性をもたせて勧告を求めることが多い。たとえば、本案の救済申立の趣旨が、被申立人である使用者は申立人組合と締結した協定を無視したり賃金改定の検討委員会に組合員を参加させずに開催・運営してはならない、というものである場合には、措置勧告の申立の趣旨は「被申立人は、本件審査が終結するまで、協定を意図的に無視してはならない」旨の措置勧告を求めることになる。あるいは、「被申立人は申立人組合の組合員の検討委員会への参加が実現するまで、検討委員会の作業を実施してはならない」旨の勧告を求めることになる。⁽⁷⁾

しかし、本案の救済申立の一部を特定・具体化して措置勧告を求めるとしても、なおこのような内容の措置勧告を求めることには問題の残る余地がある。そのため、本案の救済申立の一部に特定し或いは特定することなく、本案の救済申立にかかる行為であつて不当労働行為と疑われる恐れのある行為を行つてはならない旨の勧告を求めることもある。たとえば、「被申立人は、本件審査の終結に至るまで、管理職らを通じた第二組合作りの支援と見られる恐れのある行為を行なつてはならない」旨の措置勧告を求める場合である。⁽⁸⁾

これらのうちの、被申立人使用者がすでに締結されている協定書を無視してはならない旨の措置勧告を求める目的は、調査・審問の手續の実効性を確保することを目的にするよりも調査・審問の結果としての命令(救済命令)の実効性を確保することを目的にするものと理解することができる。けだし、被申立人使用者が協定書を意図的に無視し申立人組合を軽視するならば、申立人組合の運営に決定的な打撃を与え救済命令が発せられてもその実効性

が失われてしまうからである。このことは、検討委員会の作業の中断を求める措置勧告に関しても、第二組合結成支援の禁止を求める措置勧告についても同様である。

(4) (イ) 労働三法の一つである労組法は、昭和二〇年に昭和二〇年法律五一号として制定され、後に、昭和二十四年法律一七四号によって改正された。これらの旧労組法と新労組法（現行労組法）のうちの不当労働行為法の部分はアメリカのワグナー法ないしタフト・ハートレー法の影響を受け、また、労働協約法の部分はドイツの労働協約令等を参考に制定されたものであった。これに対して、労働三法の他の一つである労基法は、昭和二二年に昭和二二年法律四九号としてILO条約の強い影響を受けて制定された⁽⁹⁾。

そして、現行労組法の制定・施行された後、労働委員会（中労委および地労委）の円滑な運営のために、「中央労働委員会は、その行う手続及び地方労働委員会が行う手続に関する規則を制定し、公布する権限を有する」と定める労組法二六条に基づき、昭和二十四年に労働委員会規則（労委規則）が昭和二十四年中労委規則一号として制定された。この労委規則は単に労組法の規定に関連するのみならず、労調法や公労法・地公労法にも関連するものであった。しかも、それは、公労法が改正されて国労法になるに及び、国労法にも関連するものになった。これに対して、旧労組法も労働委員会制度を定めその二七条に労働委員会の権限を規定していたが、中労委の規則制定権については何ら規定していなかった⁽¹⁰⁾。

(ロ) 昭和二十四年に制定された労委規則は一条から八七条までの全部で八七か条からなる規則であり、その三七条においては「調査の手続」について三八条には「和解」について三九条には「審問の開始」について規定していた。しかし、この当時の労委規則中には措置勧告の規定は存在しなかった。それが「審査の実行確保の措置」の見出しのもとに三七条の二に規定されたのは、昭和二十七年中労委規則一号により規則改正がなされたことによるものであった。そして、労委規則は三七条の二をも含めその後昭和三七年・昭和四〇年・昭和五二年および昭和六三

年と数次にわたり改正された。

(イ) 不当労働行為の救済申立がなされた後において、現実問題として手続や手続の結果としての命令の実効性の確保されるべき必要性が高度に存在する、という明瞭な問題意識のもとに実効確保措置勧告の問題が議論されるようになったのは昭和二五年前後のことである。すなわち、昭和二五年の第五回全労委総会においてこの問題の検討されるべきことが提案され、ひき続き、同二六年の第六回全労委総会においてもこの問題の検討されるべきこと、特別委員会の議論を経たのちに、中労委は昭和二七年一月の第一四八回総会において労委規則改正の方針を決定し、同年五月の一五六回総会において規則改正案を承認し五月二六日にこれを公布した。

そして、中央委は、この公布に伴って以下のような通達を発した。「不当労働行為の審査継続中、経済的その他の原因のため、そのまま放置すれば、労働者側の救済の実効が阻害され、若しくは困難になるような事態が生じ、あるいは制度の趣旨が没却されるおそれがある場合がないとはいえない。これを避けるために……本条によって……審査中であつても労働委員会が当事者に対し……適宜、必要な措置をとることを勧告できることとし〔た〕」と。この改正にかかる法文である三七条の二は「委員会は、当事者に対し、審査中であつても、審査の実効を確保するため必要な措置をとることを勧告することができる」というものであつた。

その後、この規則三七条の二は二度にわたり改正がなされた。まず、昭和三七年の改正によって「公益委員会議の決定により」という文言が追加され、さらに、昭和五二年の改正により「当事者から申立てがあつたとき、又は会長が必要があると認めるときは」という文言が追加され、これによって規則三七条の二は現行の法文になつた。⁽¹¹⁾

このようにして実効確保措置勧告の根拠規定である規則三七条の二は整備され、手続的要件を定める部分と実体的要件を定める部分とからなる複合的構造の法条になつた。しかし、実体的要件を定める後半の部分は昭和二七年の立法当時から今日に至るまで改正されることがなく、労働委員会はどのような要件が充足すれば措置勧告を発しう

るかという問題が残されることになった。

- (1) 審査委員の口頭要望も、正確を期するため、「口頭要望要旨」等の表題の文書を交付して行うのが今日では一般的である。
- (2) 実効確保措置勧告の申請は一般的に「審査の実効確保の措置勧告申立書」と題する書面によって行われる。
- (3) 実務上は、すでに本案の救済申立事件の審問が終結したが命令言渡の以前において、申立人組合が実効確保措置勧告を申し立てる事例は少ない。このような場合に、申立人組合は早期救済命令の言渡の要請書（早期救済命令要請書又は早期救済命令要請署名書）を労働委員会に提出することが多い。
- (4) 被申立人である使用者がすでに解雇の意思表示を行ってしまった場合には、措置勧告の申立の趣旨は審査終結まで解雇の実施を留保することの勧告を求めることになる。
なお、使用者が解雇の意思表示に限らずその他の不利益取扱を行う惧れがある場合には、措置勧告の申立の内容は「配転命令の実施を留保し、これに従わないことを理由として不利益を課してはならない」というものになる。
- (5) 労組法七条一号との関係において、形式的には労働者の行為であつて不当労働行為の成立の余地がないが、実質的には使用者の行為であつて不利益取扱としての不当労働行為の成立する余地があるのではないか、ということの問題にされる例が増えている。たとえば、使用者のインシヤティブによる労働者の辞職の意思表示などである。
- (6) 三光電機工業事件神奈川地労委平成六年（不）第一二号不当労働行為救済申立事件。
もつとも、この事件は関与和解が成立したため公益委員会議の決定による措置勧告は行われていない。
- (7) 仁和会事件神奈川地労委平成二年（不）第一三号不当労働行為救済申立事件参照。
- (8) 神奈川厚生連事件神奈川地労委平成一年（不）第一三号不当労働行為救済申立事件参照。
- (9) これに対して、労働三法の残りの一つである労働法はGHQの強い影響を受けて制定されたものと言われている。
- (10) 旧労組法にも労働委員会制度は規定されていたが、労委規則は制定されなかったことについては、全国労働委員会連絡協議会・労働委員会の歩み四九二頁以下の年表参照。
この年表によると、中労委が規則制定小委員会の第一回会合を開催したのは昭和二十四年六月一日であり、地労委代表から意見聴取したのが同月二〇日であり、制定・公布を決定したのが同月二七日である。
なお、中労委に認められる規則制定権の概略については、東京大学労働法研究会・注釈労働組合法下巻九三九頁以下。
- (11) 伊藤幹郎「審査の実効確保の措置勧告」現代労働法講座一四巻・労働争訟一八九頁（一九〇頁）以下参照。

二 措置勧告を発しうる要件

(1) (イ) 実効確保措置勧告制度は、不当労働行為救済申立事件の調査・審問が長期化しているという社会的現実を前提し、不当労働行為救済制度に関しても民事訴訟における仮処分制度に類似する制度が必要であるという社会的要請をもとにして導入された制度である。そして、仮処分制度に関しては、裁判所が仮の地位を定める仮処分などを命じうる要件が民事保全法中に明文で規定され、また、これに関係する多数の判例・学説が存在している状況にある。

これに対して、措置勧告の場合には、仮処分の場合と同様に本案の事件を前提するものではあるが、労働委員会が措置勧告を発しうる要件が必ずしも明確ではないという相違がある。しかも、労働委員会の措置勧告は一定の勧告を行うものにすぎず申立人・被申立人間に権利・義務を設定するものではないから、行政行為ないし行政処分としての性質を有せず、当事者はこれに関して取消訴訟その他の抗告訴訟を提起することができないことになる。このために、措置勧告の要件に関する裁判所の判例はほとんど全く存在していない。

したがって、措置勧告の要件をめぐる問題を考察するにあたっては主として学説によるべきことになる。しかも、学説としては実務家あるいは実務にたずさわる研究者によるものが中心的なものになっている。この外に、措置勧告の要件をめぐる問題の考察にあたっては、各地の地労委の共同討議の成果なども対象とされるが、これはそれほど多くはない⁽¹⁾。その理由は一部の地労委を除き各地の地労委において措置勧告の申し立てられる件数がさほど多くないことによるものである。

(ロ) 昭和二十七年の規則改正により規定されるに至った労委規則三七条の二は「委員会は、当事者に対し審査中であつても、審査の実効を確保するため必要な措置をとることを勧告することができる」と規定して、労働委員会

が措置勧告を発しうる要件（実体的要件）に関して「審査の実効を確保するため必要（であること）」と定めていた。また、その後の規則改正により、三七条の二は手続的要件として公益委員会議の決議を必要とすることと当事者の申立による外に職権によりうることを規定した。

これに対して、同じく不当労働行為救済制度にかかる緊急命令に関しては、労組法二七条八項が「受訴裁判所は、当該労働委員会の申立により、決定をもって」緊急命令を発しうる旨を定め、また、労委規則四七条一項は「委員会は、使用者が裁判所に訴えを提起したことを知ったとき」は公益委員会議を開き緊急命令を申し立てるか否かを決定しなければならない旨を定めている。しかし、これらの緊急命令に関する規定中において、労働委員会が緊急命令を申し立てうる要件や受訴裁判所が緊急命令を発しうる要件はどこにも規定されていない。

このように、労組法中にも労委規則中にもまた労組法施行令（労組法施行規則はこれまでのところ存在しない）中にも、労働委員会が緊急命令を申し立てうる実体的要件は規定されておらず、また、受訴裁判所が緊急命令を発しうる実体的要件も規定されていないが、判例・学説がこれらの要件を説明してきている。このうちの申立要件に関しては、行政委員会としての労働委員会に一定の裁量権が承認されているところからとくに立ち入った議論はなされていないが、発令要件に関しては判例が具体的事件を通じて一定の法理をすでに形成している。

（イ） 受訴裁判所が労働委員会の緊急命令の申立に対してどのような要件のもとに緊急命令を発しうるか、の問題に関する明確な最高裁判例は存在しない。それは、労働委員会の申立に対する受訴裁判所の緊急命令に関して、申立の当事者は高裁に抗告することができるとして最高裁には上告することができないところから、緊急命令に関する最高裁判例が存在しないことによるものである。このことは、仮処分事件に関しても原則として最高裁に上告しえないところから、団交応諾仮処分の可否に関する最高裁判例が存在しないことに類似するものがある。

- （2）（イ） 緊急命令も措置勧告もともに不当労働行為救済申立事件に関係する即時的制度であるが、措置勧告に関

しては緊急命令についてと相違して、労委規則三七条の二が労働委員会の措置勧告を発しうる要件について「審査の実効を確保するため必要〔であること〕」と規定している。この要件は当事者が労働委員会に措置勧告を申し立てる場合にも労働委員会が職権を行使する場合にもともに妥当するものである。したがって、不当労働行為救済申立事件の申立人又は被申立人が措置勧告を申し立てた場合に、労働委員会が措置勧告を発しうるためには、「審査の実効を確保するため〔必要であること〕」すなわち「審査の実効を確保するため〔の必要性〕」の存在することが要件とされることになる。この要件は「必要性の要件」と呼ぶことができる。

(ロ) 労働委員会が適法に措置勧告を発するためには必要性の要件の充足されることが必要であり、このことは措置勧告が不当労働行為救済申立事件の申立人・被申立人の申立にかかる場合にも労働委員会の職権による場合にも同様である。このうちの労働委員会の職権による場合に関して、労委規則三七条の二は「会長が必要があると認めるとき」と規定し、ここでも必要性を問題にしている。この必要性の要件と措置勧告の必要性の要件とは内容的には一致することが多いが、ここにいる必要性は措置勧告を発するか否かを審査するために公益委員会議を開催することの手続的要件としての必要性であるのに対して、措置勧告の必要性は労働委員会が措置勧告を発することの実体的要件としての必要性であって厳密には相互に相違するものである。

(イ) (i) 労働委員会が適法に措置勧告を発しうるために、「審査の実効を確保するため〔の必要性〕」の存在という要件が充足されなければならないことは、一般的にほとんど全く異論がないところである。これは措置勧告の根拠規定である労委規則三七条の二が明文で規定しているからである。しかし、措置勧告の実体的要件がこの必要性の要件のみに限られるのか、制度の趣旨等からして労委規則三七条の二を離れて別個の要件が併存的に要求されるのか、は必ずしも明らかでない。これに対して、措置勧告の手続的要件が「当事者から申立てがあったとき、又は会長が必要があると認めるとき」と「公益委員会議の決定」の二要件でありしかもこれに限られることは明ら

かである。したがって、複合的構造を有する労委規則三七条の二のうち、前段の部分に関しては疑問は少く後段の部分に関して疑問が多いということになる。

(ii) 同じく不当労働行為救済申立事件にかかわる制度である緊急命令に関しては、根拠規定である労組法二七条八項も労委規則四七条も受訴裁判所が緊急命令を発しうる実体的要件を何ら規定していない。そして、初期の判例は、この要件に関して、受訴裁判所が労働委員会の命令（救済命令）の全部又は一部を履行すべきことを被申立人使用者に命ずる緊急な必要性（即時救済の必要性）の有無を問題にし、受訴裁判所はこのような即時救済の必要性が存在する場合には緊急命令を適法に発することができるとしていた。たとえば、大阪地裁の谷岡学園事件に関する決定である。⁽²⁾

しかし、一件記録や疎明資料によれば緊急命令の対象とされている救済命令に重大な疑義があると判断され、のちに受訴裁判所が行政訴訟において労働委員会の救済命令を取り消すことになる可能性ないし蓋然性が存在するにもかかわらず、受訴裁判所が救済命令の全部又は一部を履行すべきことを命令することは、受訴裁判所と緊急命令の申立人との間にも信義則の適用が肯定されるとすれば、自己の行為（自己の先行行為）に矛盾して行動してはならない（*venire contra factum proprium*）⁽³⁾ という信義則の一内容をなす法原則に違反し受訴裁判所は緊急命令を発することができないことになる。

そして、東京地裁は、有名な吉野石膏事件において、裁判所と申立人間にも信義則の適用されることを前提して、⁽⁴⁾ 基本的に右のような理解に立って緊急命令の申立を却下し、⁽⁵⁾ 東京高裁も抗告審において次のように述べて抗告を棄却したのである。「緊急命令の申立の可否を決するにあたっては、受訴裁判所は、当該救済命令の適否及びいわゆる『即時救済の必要性』の有無について審査することができると解するのが相当である。けだし、……〔緊急命令の〕制度の目的に照らし、労働委員会の救済命令の適法性に重大な疑義があるときは……受訴裁判所が

緊急命令を発することは相当でないというべきであり、その重大な疑義の有無は当該救済命令の審査を経ることなくして判断しえないからである」と。⁽⁶⁾

ここにおいて、東京高裁は、「制度の目的に照らし……救済命令の適法性に重大な疑義があるとき」には緊急命令を発することができないとして、救済命令の適法性の「重大な疑義」に論及する。しかし、緊急命令を発する二要件のうちの「即時救済の必要性」が緊急命令の制度の目的から帰結しうることは当然としても、救済命令の適法性に「重大な疑義」が存在しないことという要件を緊急命令の制度の目的から帰結することはかなり困難である。それは、むしろ、東京高裁が「重大な疑義の有無は当該救済命令の審査を経ることなくして判断しえない」と言及しているごとく、受訴裁判所が緊急命令を発したにもかかわらず後に審査を経ることにより「重大な疑義」の存在が肯定され救済命令を取り消すことになれば信義則に違反することになる、という点に求められるのである。

(iii) 緊急命令と並ぶもう一つの即時的制度である措置勧告に関しても、労働委員会が申立に基づき又は職権により措置勧告を発しうるためには、「必要性」すなわち「審査の実効を確保するため〔の必要性〕」の存在が必要であり、このことは措置勧告が即時的制度であるという制度の趣旨からほぼ当然に帰結される結論である。これに対して、労働委員会が措置勧告を発しうるための要件として、その他の要件とりわけ措置勧告申立事件において申し立てられている行為の不当労働行為性の存在が必要であるか、に関しては議論が分れている。けだし、措置勧告の根拠規定である労委規則三七条の二において規定される措置勧告の要件が曖昧だからである。

労働委員会が措置勧告を発しうる要件として行為の不当労働行為性の存在の必要性を主張する見解は、措置勧告の申立が不当労働行為救済申立と密接不可分の関係にあることを重視する。すなわち、不当労働行為救済申立事件は行為の不当労働行為性を主張しその除去を申し立てるものであるから、これを本案とする措置勧告申立事件においても行為の不当労働行為性が必要ではなくとする。しかし、不当労働行為救済申立は労働者ないし労働組合

のみがなしうるのに反して、措置勧告申立は使用者もなしうるものであるから、措置勧告の申立にかかる行為の不当労働行為性は必ずしも措置勧告の要件ではないと理解することが適切であると考えられる。

このような見解に対しては、本案である不当労働行為救済申立事件の被申立人使用者が措置勧告を申し立てる場合には措置勧告の申立にかかる行為の不当労働行為性の存在は要件ではないが、本案の申立人労働者や申立人組合が措置勧告を申し立てる場合には行為の不当労働行為性が要件であるという反論のなされる余地がある。しかし、労働者・労働組合が措置勧告を申し立てる場合に、労働委員会が申立にかかる措置勧告を発しうるためには行為の不当労働行為性したがって不当労働行為を疑わしめる一応の理由が必要であるとすれば、労働委員会は即時性の要求にもかかわらず不当労働行為性の判断を慎重になさざるを得ないことになる。とくに、本案の不当労働行為救済申立事件での証拠調べが開始していない段階においてはそうである。

(3) (イ) 即時的制度として措置勧告に類似する緊急命令に関しては、根拠規定である労組法二七条八項や労委規則四七条において要件についての明文の規定が存在しないにもかかわらず、判例は労働委員会の救済命令に「重大な疑義」のないことを即ち救済申立にかかる行為の不当労働行為性が相当程度に認められることを要件としている。これは緊急命令制度の趣旨それ自体に由来するものではなく、公的判断機関として受訴裁判所と労働委員会とが併存するという緊急命令制度の構造を前提し、受訴裁判所と当事者（使用者）との間においても信義則が適用されるという観点から帰結される要件である。⁽⁷⁾

(ロ) (i) これに対して、措置勧告制度の構造はこのようなものではなく、公的判断機関としては労働委員会のみが存在するにすぎないのであるから、緊急命令制度に關すると同様の観点から行為の不当労働行為性が要件とされることはない。かえって、措置勧告の要件として行為の不当労働行為性を必要とすれば、労働委員会と不当労働行為救済申立事件の当事者との間にも信義則の適用があるのであるから、労働委員会が一応の不当労働行為性を認

定し措置勧告を発し後に本案の不当労働行為救済申立事件において不当労働行為性を否定すれば信義則違反の問題を生ずることになる。

(ii) また、労働委員会が措置勧告を発する要件として一応の不当労働行為性を要件にすれば、労働委員会が措置勧告を発する場合には労働委員会として一応の不当労働行為性を認定していることになるから、本案の不当労働行為救済申立事件において不当労働行為の成立を肯定することになるとしても、労働委員会として事前に当事者に予断を与えることになるので決して望ましいことではない。そして、このことは、労委規則の立法者の意思にも反することになる。ただし、中労委は、労委規則三七条の二の施行通達において、明瞭に、「しかし、この勧告をするにあたっては、格別の注意を払い、かりそめにも当事者に予断を疑わしめる如きことのないよう意を用いられること」と指摘しているからである。

(i) 労働委員会が措置勧告を発しうる実体的要件としては、必要性の要件すなわち「審査の実効を確保するため〔の必要性〕」の一要件で足りると思われるべきである。しかし、このような一要件主義に立ち、必要性と一応の不当労働行為性の二要件を必要とする二要件主義を否定するにしても、労働委員会が何らの心証形成を経ることなく措置勧告を発しうるということではない。労働委員会は必要性の存否の判断に関する一定の手続を履行すべきであり、一般的には、実効確保措置勧告のための調査期日が一回ないし二回（多くは一回）定められ調査手続が実施されている。

(ii) 必要性すなわち審査の実行を確保するための必要性の内容は二つに大別される。第一は、労働委員会の審査手続の実効確保の必要性であり、第二は、労働委員会の審査手続の結果すなわち救済命令の実行確保の必要性である。このことに関して、労委規則三七条の二は単に「審査の実効」を確保しうるための必要性を要求しているにすぎないが、ここにいう「審査」とは審査過程である審査手続と審査結果である救済命令の双方を意味するものと

理解しうるからである。このことは裁判という概念が裁判手続と裁判（判決ないし決定）の双方を意味することに
対応するものといつてよい。

(iii) 第一の審査手続の実効確保を目的とする措置勧告の必要性は、労組法七条二号の団交拒否の不当労働行為
救済申立事件や同条三号の支配介入の救済申立事件に関連する措置勧告の場合に認められることが多い。たとえ
ば、前者の例としては、本案の救済申立にかかる団交拒否行為の一部を特定してその是正を勧告する必要性の存在
であり、後者の例としては、同様に、本案の救済申立にかかる支配介入行為の一部を特定してその是正を勧告する
必要性の存在などである。

また、第二の審査結果である救済命令の実効確保を目的とする措置勧告の必要性の存在は、労組法七条一号の不
利益取扱の不当労働行為救済申立事件に関連する措置勧告の場合に認められることが多い。たとえば、本案の救済
申立にかかる不利益取扱が配転命令などの法律行為である場合には、その実施行為の中止を勧告する必要性の存在
であり、あるいは、救済申立にかかる不利益取扱に引き続き解雇の意思表示などの不利益取扱の行われる惧れのあ
る場合には、その後行行為の中止を勧告する必要性の存在である。⁽⁸⁾

(1) たとえば、関東地方における地労委の連絡組織である関東ブロック地方労働委員会三者連絡協議会においては、平成一二年一〇月開催の第
一〇三回協議会で措置勧告制度の活用の問題が議題にされている。

この外に、全国レベルにあつても、昭和五四年一〇月開催の第三四回全国労働委員会協議会総会や同五七年一〇月開催の第三七回総会や昭和
六四年開催の第四四回総会において議題とされている。

(2) 谷岡学園事件大阪地決昭和三八・七・一七労民集一四卷四号九一四頁。

(3) *venire contra factum proprium* とは、文字通りいえば、「自己の行為に反することになる」という意味である。

(4) 信義則は「法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入つた当事者間」において適用される。

このことについては、陸上自衛隊事件最三小判昭和五〇・二・二五民集二九卷二号一四三頁参照。

- (5) 吉野石膏事件東京地決昭和五四・二・一労民集三〇巻一号一〇一頁。
- (6) 同事件東京高決昭和五四・八・九労民集三〇巻四号八二六頁。
- (7) 受訴裁判所と労働委員会との間において信義則の適用されることは多言を要しないが、受訴裁判所と一方当事者である使用者との間においても信義則は適用される。なぜなら、これらの間においても、信義則の適用される要件として最高裁判例の説示する「法律関係に基づ……」
- (8) 特別な社会的接触の關係」が存在するからである。
- (8) 具体的な多数の事例については、伊藤幹郎「審査の実効確保の措置勧告」現代労働法講座一四巻・労働争訟一八九頁（二九八頁）以下参照。

三 措置勧告の内容とその限界

(1) (イ) 労働委員会が本案の不当労働行為救済申立事件において救済命令を発するにあたり、労働委員会は専門的行政委員会としての広範な裁量権を有する。このことはすでに判例の承認するところであり、最高裁は第二鳩タクシー事件において次のように説示している。「法二七条に定める労働委員会の救済命令制度は使用者による組合活動侵害行為によって生じた状態を命令によって直接是正することにより、正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図ること」にあり、「労働委員会に対し、その裁量により、個々の事案に応じた適切な是正措置を決定し、これを命ずる権限をゆだねる趣旨に出たもの」である、と。⁽¹⁾

(ロ) (i) この最高裁大法廷判決は判例法と理解しうるものであり、これにより、労働委員会は不当労働行為救済申立事件において広範な裁量権を認められるに至った。そして、この裁量権は、不当労働行為制度のうちの不当労働行為救済制度において認められるものであるから、それは主として労働委員会が救済命令において言い渡す命令の主文に関して認められたことになる。しかし、この外に、労働委員会の専門的行政委員会としての裁量権はこの大法廷判決の説示する範囲を超えて、労働委員会の行う事実認定や不当労働行為法理の適用に関しても認められ

るべきであるという主張もなされている。

(ii) このうちの事実認定に関して労働委員会の裁量が認められるべきであるという主張は、必ずしも大方の承認を得るに至っていない状況にある。また、不当労働行為法理の適用にあたり法理の選択に関する労働委員会の裁量が認められるべきである、という主張についても同様に必ずしも大方の承認は得られるに至っていない。しかし、不当労働行為法理の適用のうちの原因の競合に関する法理の適用にあたっては、いかなる法理を適用するかに関して、労働委員会に法理の選択に関する自由が認められるべきである。すなわち、原因の競合に関しては各種の法理が存在するが、労働委員会には事案を処理するのに適切な法理とりわけ決定的原因説を選択する自由が認められるべきである。

このような労働委員会の法理選択の自由の根底にある理念は、労働委員会は司法裁判所のように権利・義務を承認しそれによって当事者の地位ないし法律関係を確定することを任務にするものではなく、労使紛争を解決しそれによって安定した労使関係を実現することにあるのである。⁽²⁾そして、現実の不当労働行為救済申立事件においては、被申立人使用者が専ら非難されるべきであり申立人組合は何ら非難される余地がないということは少ないのであり、申立人・被申立人のいずれにも非難・改善されるべき点の認められるのが通常である。かかる現実を前提にすれば、労働委員会が不当労働行為救済申立事件を処理し労使関係を安定させるには決定的原因説によることの適切なことが多く、労働委員会には法理選択の自由が認められるべきなのである。

(iii) 第二鳩タクシー事件に関する最高裁判例は不当労働行為制度のうちの不当労働行為救済制度にかかる判例であり、しかも、厳密には事実認定や法理の適用ではなく救済命令の主文について労働委員会の裁量権を承認するものである。したがって、この判例の法理は実行確保の措置勧告に適用されるものではない。しかし、措置勧告申立事件は不当労働行為救済申立事件の存在を前提し、本案である不当労働行為救済申立事件と密接不可分に関係す

るものであり、この不可分性の程度は裁判所における仮処分訴訟と本案訴訟の不可分性の程度の度合いよりもはるかに高いといつてよい。そして、かかる密接不可分性のゆえに、第二鳩タクシー事件の判例法理は措置勧告にも妥当するものと考えられるのである。それゆえ、措置勧告の申立を受けた労働委員会は専門的行政委員会としてその勧告の内容に関して広範な裁量権を有すると考えられることになる。

(ハ) (i) 労働委員会は「審査の実効を確保するため〔の必要性〕」の存在する場合には措置勧告を発することができる。これは労委規則三七条の二が「委員会は、当事者に対し審査中であっても、審査の実効を確保するため必要な措置をとることを勧告することができる」と規定することに基づくものである。しかし、この規定は「必要な措置をとること……ができる」と定めているところから、労働委員会の措置勧告に関する裁量権は、この根拠規定によつて措置勧告を発する要件が規制されるのみならず措置勧告の内容を決定することも規制されると解する余地がある。だが、労働委員会の措置勧告に関する裁量権は、この規定によつて勧告を発する要件が規制されることになるとはいえず、勧告の内容の決定は必ずしも規制されず、それに関しては第二鳩タクシー事件に関する最高裁判例の適用ないし準用により労働委員会に広範な裁量権が承認されていると理解すべきである。このような見解は労委規則三七条の二の文言からはいくぶん隔け離れたものになるが、それは、この規定が第二鳩タクシー事件判例の出現前に立法されたものであり、判断内容に関する労働委員会の広範な裁量権が十分に認識されていなかった当時の立法であることによるものである。

(ii) 労働委員会は措置勧告を発しうる要件が存在する場合に、その広範な裁量権の行使によつて自由に決定した内容の措置勧告を発することができる。しかし、この自由は完全な自由ではなく、最高裁が第二鳩タクシー事件において不当労働行為救済制度に関して認めるのと同様に、労働委員会は「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図ること」に資する範囲において、とりわけ、紛争拡大の防止や新たな紛争発生防止に資する範囲に

において措置勧告の内容を決定することができるというべきである。そして、労働委員会が紛争拡大の防止や新たな紛争発生の防止のために措置勧告を発する場合には、労委規則三七条の二のいう「審査の実効を確保するため必要」であり措置勧告の発令要件が充足されるとともに、「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図る」ものとして措置勧告の内容要件の充足も認められることになる。

(iii) 労働委員会の措置勧告制度は不当労働行為救済制度と密接不可分な関係にあり、したがって、申立人の措置勧告申立の内容は多くの場合に不当労働行為救済申立の内容に対応するものになる。また、労働委員会が措置勧告の必要性の存在を肯定して措置勧告を発する場合にも措置勧告の内容は多くの場合に救済命令の内容に対応するものになる。しかし、不当労働行為救済申立は労働者又は労働組合のみがなしうるのに対して、措置勧告申立は労働者・労働組合のみならず使用者もなしうるので、労働委員会が使用者の申立にかかる措置勧告の必要性を肯定し措置勧告を発する場合には、措置勧告の内容は救済命令の内容には対応しないものになる。だが、その内容が「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図る」ものであると認められる場合には、とりわけ、紛争拡大の防止や新たな紛争発生の防止を図るものと認められる場合には、かかる措置勧告も適法であることになる。

このように使用者が措置勧告の申立をする場合には、今日のわが国の労組法上は使用者の不当労働行為のみを認め労働者・労働組合の不当労働行為を認めていないので、使用者の措置勧告の申立にかかる労働者・労働組合の行為が不当労働行為とされる余地は全くない。それにもかかわらず、使用者の申立にかかる労働者・労働組合の行為の差止め（留保）や撤回を勧告することが「正常な集団的労使関係秩序の迅速な回復、確保を図る」ことに資すると認められるならば、労働委員会はかかる内容の措置勧告を発しうることになる。このことは労働委員会が行為の不当労働行為性を問題にすることなく措置勧告を発しうることを意味している。これはきわめて重要な事柄であり、このこととの対比においても、労働委員会は労働者・労働組合からの申立にかかる措置勧告事件において使用

者の行為の不当労働行為性を問題にすることなく措置勧告を発しうると考えられることになる。

(2) (イ) 労働委員会が措置勧告を発する場合に、労働委員会は措置勧告の申立の趣旨に拘束されることがなく、専門的行政委員会として認められる裁量権を行使して、安定した労使関係の実現に資するように措置勧告を発しうる。しかし、多くの場合に、労働委員会は申立の趣旨に配慮して措置勧告の内容を決定する。だが、これは労働委員会が申立の趣旨に拘束されることによるものではなく、安定した労使関係の実現とりわけ労使紛争の拡大防止や新たな労使紛争の発生を防止するためには申立人の意向を尊重することが必要であることによるものである。

(ロ) (i) 措置勧告の申立が不利益取扱としての不当労働行為救済申立事件にかかるものであつて、その不利益取扱が組合活動を理由にする解雇の意思表示である場合には、労働委員会は、労使紛争の拡大防止の観点から、解雇の意思表示を実現する行為（実施行為）の中止を勧告することがある。このような場合には、「被申立人は、本件審問の終結に至るまで、解雇の実施を留保せられたい」等の文言が使用されることになる。⁽³⁾

このことは、使用者が配転命令や出向命令などの法律行為を行う場合にも広く認められることであり、労働委員会が措置勧告を発する場合には「配転命令の実施を留保されたい」等の文言が使用されることになる。⁽⁴⁾そして、このような法律行為の実施行為の中止を内容にする措置勧告は、「仮処分的な勧告」と呼ばれることがある。⁽⁴⁾かかる措置勧告は労働委員会として比較的発しやすい種類の勧告であるが、労委規則三七条の二が予定する勧告類型を超えるのではないかという指摘もありえないわけではない。⁽⁵⁾

(ii) 勧告の申立が団交拒否としての不当労働行為救済申立事件にかかるものである場合には、労働委員会は、労使紛争の拡大防止ないし新たな紛争発生の防止の観点から、救済申立にかかる団交拒否行為のうちの重要な行為を取り出しそれに関する団体交渉の実施を勧告することがある。たとえば、労使の団交事項が反覆継続的な毎月の賃金の遅配ないし未払の外に一時金の支払を含むものである場合には、時間の経過とともに賃金の支払に関する団

交拒否行為は増加していくのであるから、労働委員会は団交拒否行為のうちの毎月の賃金の支払に関する事項について団交を促す勧告をすることがある。あるいは、年末の時期には、冬期一時金の支払に関する事項について団交を促す勧告をすることもある。

しかし、安定した労使関係の実現とりわけ労使紛争の拡大防止ないし新たな労使紛争の発生の防止の観点からは、このように救済申立にかかる団交拒否行為の一部に関して措置勧告するのではなく全体に関して措置勧告する必要性の存在することもある。だが、労働委員会から全体に関して労使が誠実に団体交渉すべきことの勧告が発せられるとすれば、労働委員会が審問の終結前においてすでに団交拒否行為の不当労働行為性を肯定しているとの予断を与えるという問題を生ずることになる。

このような場合には、安定した労使関係の実現の必要性と予断排除の必要性の双方の必要性を調整する観点から、労働委員会は救済にかかる団交拒否行為の全体に関して使用者が団体交渉に応ずるよう「努力する」ことを勧告することがある。あるいは、「誠実に」という文言を使用することを意図的に避けるとともに、労使が協力して団体交渉を「開始する」ことを勧告することがある。さらには、使用者に団体交渉に応ずることを勧告する場合に、使用者が「取りあえず」団体交渉に応ずることを勧告することもある。

(iii) 申立が支配介入としての不当労働行為救済申立事件にかかる場合には、労働委員会は、労使紛争の拡大・発生の防止等の観点から、ここでも支配介入的行為のうちの重要な部分を取り出しその中止を勧告することがある。この場合に、支配介入的行為が不利益取扱としての解雇の意思表示等の法律行為である場合には、仮処分的勧告すなわち解雇の意思表示等の法律行為の実施行為の中止を勧告することになる。また、支配介入的行為が団交拒否である場合には、使用者が取りあえず団体交渉に応ずることを勧告することがある。⁽⁶⁾しかし、支配介入的行為がこのように労組法七条一号ないし二号にも該当する競合的行為である場合に、労働委員会がどのような内容の措置

勧告を発しうるか、という問題は解決困難な問題である。だが、ここでも、基本的には、この問題は安定した労使関係の実現の必要性和予断排除の必要性の双方の調整という観点から解決されることになる。

ところで、支配介入的行為が一回性のものである場合には、安定した労使関係の実現とりわけ労使紛争の拡大・発生防止という必要性の認められることはあまりない。また、かかる場合に、労働者・労働組合が措置勧告を申し立てることも実際的にはあまりない。これに対して、支配介入的行為が反覆継続性のものである場合には、労使紛争の拡大・発生防止の必要性の認められることが多い。その典型的な一例が労働組合からの脱退勧奨の事件の場合に見られる。このような場合には、措置勧告は「本件紛争の拡大を防止し、良好な労使関係を速かに構築するため、被申立人においては、本件審査の終結に至るまで、管理職らを通じた第二組合作りの支援ないし関与と見られるおそれのある言動を行わないよう、厳正に対処されたい」等の内容になる。⁽⁷⁾ この「支援ないし関与と見られるおそれのある言動」という文言は予断排除の必要性への配慮に基づくものである。

(3) (イ) 労働委員会の措置勧告制度は不当労働行為救済制度と密接不可分の関係にあるとはいえ、これらの制度は相互に別個の制度である。そして、救済命令は専門的行政委員会としての労働委員会の行う行為であって行政処分であるということができるが、措置勧告は同じく労働委員会の行う行為ではあるが、措置勧告の申立人・被申立人間に権利・義務を設定し申立人・被申立人間の権利義務関係すなわち法律関係に影響を与え或いは申立人・被申立人の法的地位に影響を及ぼすものではなく、したがって、措置勧告は行政処分でなく不服の当事者も裁判所に取消訴訟その他の抗告訴訟を提起することができない。また、措置勧告は申立人・被申立人に権利・義務を設定するものではないから、申立人・被申立人を法的に拘束するものでもない。⁽⁸⁾

(ロ) 労働委員会の措置勧告が被申立人を法的に拘束しないということは、これが事実上も当事者を拘束しないということではなく、多くの場合に措置勧告は被申立人を事実上拘束し、被申立人は勧告を尊重しその内容を履行

する。労働委員会が勧告書を被申立人に手交する際に、担当の公益委員と事務局職員のみが同席し手交することもあるが、この外に労働者委員と使用者委員の参与委員が同席することはきわめて効果的である⁽⁹⁾。

しかし、参与委員の協力が得られるためには、措置勧告の内容が妥当なものでなければならぬ。それが申立人・被申立人の一方に偏ったものであるならば参与委員とりわけ使用者委員の協力を得られないからである。勧告の内容が妥当なものであると受け取られるためには、何よりも、本案の審問が終結していない段階においては、証拠調べおよび公益委員会議における事実認定が終了していないことの勧告書における明示の表記が不可欠である。

(イ) 労働委員会が措置勧告を発するにあたり、労働委員会は被申立人に措置勧告書を郵送することがある。また、事務局職員が被申立人に手交することもある。さらに、事務局職員の同席のもとに担当の公益委員が手交することもある。しかし、このような交付の方法と相違して、事務局職員の同席のもとに公益委員と労使の参与委員が手交することもある。この場合には措置勧告の被申立人に対する事実上の拘束力が強いものになることは、すでに述べたところである。

そして、公益委員と労使の参与委員の協力のもとに措置勧告のなされる場合に被申立人に対する事実上の拘束力が強いものになるのであれば、労働委員会が公益委員会議の議を経て正式の措置勧告を発するまでもなく、公労使三者が事務局職員の同席のもとに措置要請をする場合にも事実上の拘束力が強いものになるはずである⁽¹⁰⁾。そして、地労委によつては労委規則三七条の二の定める正式の措置勧告によることなく公労使三者の協力による措置要請を行っているところもあるのである⁽¹¹⁾。

(1) 第二鳩タクシー事件最大判昭和五二・二・二三民集三一巻一号九三頁。

(2) 同じく紛争解決機関である司法裁判所と労働委員会とで、その紛争解決権の行使目的の相違することについては、小西國友「不当労働行為

法の特質」山口浩一郎編・救済命令の司法審査二五頁(三二頁)以下。

(3) 法律行為とその実施行為との関係については、小西國友「労働法における行為の二面性」立教法学三五号一頁(八頁)以下。

(4) 山本吉人・労働委員会命令と司法審査三一頁。

(5) しかし、これに対しては、このような「仮処分的な勧告」は「結論からいって、いかなる場合においても不当とは思われない」との見解も有力に主張されている。山本・前掲書三一頁。

(6) 労組法七条一号と三号の相互の関係については、石川吉右衛門「労働組合法第七条第一号と第三号との関係」菊池勇夫教授六十年祝賀記念論文集・労働法と経済法の理論六七五頁以下。

(7) 神奈川厚生連事件神奈川地労委平成一一・九・三措置勧告。

(8) ある法主体が他の法主体を法的に拘束するということは、ある法主体が他の法主体に義務を設定するということである。

(9) 神奈川地労委においては、正式の措置勧告の場合には、公益委員が事務局職員と申立人の同席のもとに措置勧告書を被申立人に手交し、申立人にもその写しを手交している。

(10) 労委規則三七条の二の定める正式な措置勧告でなく、担当の公益委員名義による口頭の措置要請による場合にも、それは公益委員の個人的な要請ではなく労働委員会それ自体の要請である。このような公益委員の行為も労働委員会の明示的・黙示的な指示に基づく行為と理解されるからである。

このことについては、伊藤幹郎「審査の実効確保の措置勧告」現代労働法講座一四巻・労働争訟一八九頁(二〇二頁)以下参照。

(11) 都労委においては、公益委員会議の委任のもとに、公労使三者が正式な措置勧告でない要請ないし勧告を発している。横山樹「審査の実効確保の措置」の勧告に関する各労働委員会の実情について」月刊労委労協一九七九年一二月号三一頁参照。

おわりに

(1) 労働委員会が、不当労働行為救済申立事件に関連する実効確保措置勧告申立事件において、いかなる場合に措置勧告を発することができ、また、措置勧告を発する場合にいかなる内容の措置勧告を発しうるかという問題は、これまでそれほど議論されたことがなく、これに関しては共通の理解が成立するには至っていない状況にある。そして、今後もこのような状況は当分のあいだ変わらないだろうと予想されている。

それは、何よりも、措置勧告制度の現実的な重要性にもかかわらず、根拠規定が労組法中ではなく労委規則中にあるにすぎず、しかも、この「審査の実効を確保するため必要（がある場合）」と定めている法条が、措置勧告を発する要件にかかることなのか、発する勧告の内容にかかることなのか、その双方にかかることなのか不明確であったことによるものということができる。

(2) 根拠規定である労委規則三七条の二に関しては、労働委員会が措置勧告を発する要件を定めるものと理解することが適切である。むろん、「審査の実効を確保するため必要（がある場合）」に、労働委員会が「審査の実効を確保するため必要（がある範囲）」において措置勧告を発することができることはいうまでもない。しかし、労働委員会は、「審査の実効を確保するため必要（がある場合）」には、行政委員会としての裁量権の適法な行使により「審査の実効を確保するため必要（がある範囲）」を超えても適法に措置勧告を発しうると考えられる。

このような労働委員会による正式な措置勧告の外にも、担当の公益委員による口頭要請もあり或いは公労使三者の口頭又は書面による要請もありうる。これらの正式な措置勧告以外の口頭又は書面による要請も、適切な時期に適切な内容においてなされれば、とりわけ適切な内容においてなされれば、措置勧告の被申立人を相当程度において事実上拘束しうるものである。そして、この内容の適切性は、何よりも、不当労働行為救済申立事件の審問終結前においては、不当労働行為性を肯認するものでない旨を明示することによって担保できることが多い。